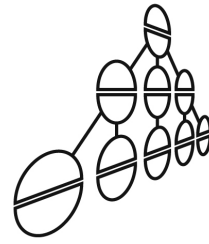


MEMORANDUM



EXPERTISECENTRUM
**Regelgeving
Bouw**

Aan
TK Vaste Commissie Wonen en
Rijksdienst inzake rondetafelgesprek over
Bouwtoezicht

t.a.v. Dhr. M. van der Leeden

Van
Dr. Ir. N.P.M. Scholten, ERB

Kenmerk: 2013-ERB-M072/snn
Datum: 28 november 2013

Onderwerp
Verandering van het stelsel van bouwregelgeving

1. Inleiding

In het kader van de parlementaire discussie omtrent het stelsel van bouwregelgeving heeft de vaste commissie de stichting ERB uitgenodigd voor een rondetafelgesprek op 12 december 2013. Voor blok 1 zijn Experts uitgenodigd om te spreken over: bouwtechnisch, wetenschap en Buitenland. In dit memo, op te vatten als gespreksnotitie, wordt op die onderwerpen nader ingegaan. Voorts verwijzen wij naar een voorgenomen publicatie in het blad Bouwrecht in de praktijk wat een beknopte samenvatting van de materie bevat. Wij verwijzen ook naar een recente coproductie ERB-RIGO over buitenlandse ervaringen met private bouwplantoetsing.

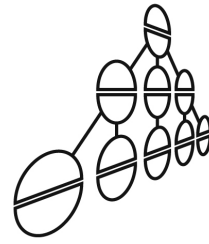
2. Bespiegelingen omtrent kernzaken van blok 1

In 2011 heeft de stichting ERB tezamen met RIGO en TNO in opdracht het ministerie van BZK het rapport “Verder na Dekker – Innovatie van de bouwregelgeving” het licht doen zien. Dat rapport is per schrijven van minister Donner van 15 december 2011 (TK 28235, 146) aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit rapport geeft onze integrale visie weer op het gehele stelsel van initiatief tot bouwen, het bouwen, het gebruiken/beheren en het slopen van bouwwerken alsmede het toetsen en handhaven door het bevoegd gezag. De inhoud is naar ons oordeel nog altijd actueel en wijkt op onderdelen essentieel af van de visie van het ministerie en het Actieteam (een van de vele die zijn voortgegekomen uit het Bouwteam).

In deze gespreksnotitie vragen wij aandacht voor het volgende;

Betrokkenheid van alle stakeholders

MEMORANDUM



EXPERTISECENTRUM
**Regelgeving
Bouw**

Deze betrokkenheid is cruciaal. Tot dusverre zijn in het proces en de discussies de opdrachtgevers/eindgebruikers/consumenten/eigenaren niet of nauwelijks betrokken geweest, terwijl die juist centraal moeten staan. Men moet geen route bewandelen die de versterking van de belangen van opdrachtgevers/eindgebruikers/consumenten/eigenaren niet voorop stelt. Daar is ook de brief van de minister duidelijk in.

Duaal of een toekomstschets met een piketpaal en experimenten om ervaring op te doen

Laten we duidelijk zijn. Duaal kan niet. Dat leidt tot enorme marktverstoring en miskent het wetgevingsstelsel van de BV Nederland. Bezwaar en beroep is niet langer mogelijk. WOB-verzoeken functioneren niet meer, om er enkele te noemen.

Kan openbare orde aan private partijen worden overgelaten, om maar een vraag te stellen. We moeten bedenken dat het Bouwbesluit 2012 voorschriften bevat die beleidsruimte laat aan het bevoegd gezag. We moeten bedenken dat de afstemming van het Bouwbesluit 2012 en de milieuwetgeving niet optimaal is zodat thans de grote veiligheidsvraagstukken onvoldoende zijn geregeld en private partijen, zeker als ze in concurrentie werken, daar aan voorbij zullen gaan. We moeten bedenken dat bijvoorbeeld de wetgeving omtrent verbouw de belangen van eigenaren/gebruikers/consumenten en opdrachtgevers niet veiligstelt. Als bij de private borging in concurrentie wordt gewerkt zal niet worden gewaarschuwd voor de veiligheids- en gezondheidsproblemen, terwijl dat wel gebeurt door onafhankelijke organen als brandweer en gemeenten. De agency-problemen, in de financiële wereld inmiddels in ruime mate bekend, blijven onbenoemd.

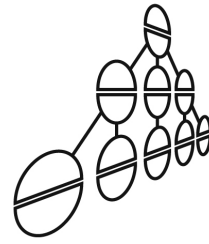
Kennis

Het is geen geheim dat de kennis van de bouwregelgeving vaak pover is. Dat geldt breed. In het voorstel van het Actieteam dat door het ministerie wordt omarmd is bepaald dat de private bouwplantoetser vaststelt dat aan het Bouwbesluit 2012 is voldaan. Wij durven te stellen dat in veel gevallen de kennis niet toereikend is. De brief van de minister doet het voorkomen dat dit alleen bij de gemeenten een probleem is, maar dat geldt ook en misschien wel sterker voor bouwers, ontwerpers, toeleveranciers, adviseurs en anderen. De door de markt, buiten de experts en “eindgebruikers” om vastgestelde brl-en 5019 en 5006, zijn naar hun inhoud “broddelwerk” en garanderen onvoldoende de bouwtechnische kwaliteit van het geleverde werk. Het hebben van een bepaald diploma garandeert geenszins dat je het Bouwbesluit 2012 correct kunt toepassen. Ook de aansprakelijkheid van de bouwplantoetser leidt onvoldoende tot vrijwaring van de eindgebruiker/opdrachtgever/gebruiker/consument. Deze richtlijnen centraal stellen brengt grote risico's met zich mee.

Risicobenadering

In de brief van de minister wordt teruggevallen op een SBK rapport, opgesteld door Nieman bv. De inhoud van dit rapport geeft er blijk van dat de opstellers onvoldoende kennis van risicoanalyses, betrokken op bouwplantoetsing, hebben. Men stelt dat de gevolgklassen van de Eurocodes daarvoor de leidraad zijn. Dat heeft er echter geen enkele relatie mee.

MEMORANDUM



EXPERTISECENTRUM
**Regelgeving
Bouw**

De gevolgklassen van de Euroklassen worden gebruikt om tot afspraken te komen over faalkansen gerelateerd aan constructieve veiligheid. Bij grotere risico's zijn lagere faalkansen toegestaan of te wel dan moet de kans op falen een orde kleiner zijn. Dat vertaalt zich dan vervolgens in verschillen in partiele factoren die bij de berekening van de constructieve veiligheid voor de in rekening te brengen belastingen in rekening moeten worden gebracht zodat bij een hogere veiligheidsklasse de kans op falen kleiner is. Kortom de bouw van een ziekenhuis vereist bij het bouwen qua constructieve veiligheid niet per definitie een stringenter bouwplanbegeleiding dan een woning, omdat de grotere risico's op slachtoffers bij de constructieve berekening al zijn verdisconteerd.

De gevolgklassen van de eurocodes hebben vervolgens geen enkele relatie met de risico's van andere aspecten dan constructieve veiligheid. De minister gaat dan ook ten onrechte af op het door Nieman bv in opdracht van SBK opgestelde rapport.

Hoe dan wel? Dat wordt enerzijds bepaald door het type voorschrift dat is gebruikt in het gedachtengoed 5-15-80 en voorts door de aard van het bouwwerk en de omgevingsomstandigheden waarin het bouwwerk tot standkomt. Het risico wordt dus bepaald door het bouwplan vanuit materiekkennis te bekijken en de technieken die bij het bouwplan worden ingezet. In deze verwijzen wij ook naar enkele brieven van Brandweer Nederland die op hun vakgebied aangeven wanneer sprake is van grote risico's.

Bij wijze van voorbeeld. Als de ondergrond grote variatie in samenstelling vertoont, zoals bijvoorbeeld in Zaandam, is een paalfundering een kritisch onderdeel, terwijl een fundering op een andere locatie helemaal niet kritisch hoeft te zijn.

Minimumeisen versus proportionaliteit

Volgens het rapport van het Actieteam mag je in negatieve zin afwijken van de minimum publiekrechtelijke voorschriften mits dat proportioneel is. Dat is een miskennis van de betekenis van minimumvoorschriften. Dat staat ook op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

Buitenlandse ervaringen

We hebben uw commissie separaat voorzien van een aantal publicaties waarin is beschreven welke ervaringen er in het buitenland zijn met inschakeling van private partijen als toetsende instantie. Die ervaringen zijn niet onverdeeld positief. Opvallend is dat het Actieteam daar in in zijn rapportage geheel aan voorbijgaat.

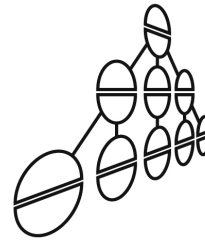
Wat de minister nu in zijn brief als eindsituatie schetst heeft in de Scandinavische landen een tijdje als wettelijk situatie gegolden, maar omdat apert onveilige en ongezonde situaties ontstonden is men daar van teruggekomen. Ook het gelijkheidsbeginsel was ver te zoeken.

Wetten zijn weer aangepast en het bevoegd gezag is teruggelegd bij gemeenten of een overheidsautoriteit. De private controle is onder toezicht gesteld.

De ERB-voorstellen sluiten aan bij de internationale ervaringen.

Ontbreken voldoende incentive

MEMORANDUM



EXPERTISECENTRUM
**Regelgeving
Bouw**

De vraag is voorts of het private bedrijfsleven nu wel kwaliteit gaat leveren met de voorstellen van de minister? Hoe voorkom je dat “private toetsers” en bouwers onder één hoedje spelen? Hoe beoordeel je hun onafhankelijkheid en deskundigheid? Wat tot dusverre is gepresteerd onder de noemer “gecertificeerde bouwplantoets” is o.i. ondermaats.

Er is een duidelijke incentive nodig. In de motie De Vries nr. 14 (33750-XVIII) is duidelijk aangegeven dat de eindverantwoordelijkheid voor het in gebruik mogen nemen van een bouwwerk bij de gemeente blijft, dus een verplicht overdrachtdossier en een ingebruiknamevergunning zijn nodig als ijkpunt hiervoor.

Verder zijn heel duidelijke sancties nodig. De voorstellen daartoe van de minister achten we te soft. Als je geen kwaliteit levert en gehouden wordt de schade te vergoeden, dan laat je je bedrijf toch failliet gaan en begin je onder andere naam weer opnieuw. Dat moet worden voorkomen. Dus niet alleen bedrijfsaansprakelijkheid zo regelen dat volledige vrijwaring van opdrachtgever/eindgebruiker/consument is verzekerd, maar ook zullen de bestuurders in persoon aansprakelijk moeten worden gesteld en mogelijk vervolgd bij wanprestatie. Een simpel voorbeeld: in Australië kan veel privaat, maar er is een register dat van bouwprojecten vastlegt wie de ontwerper, bouwer en controleur is. Probeer dat in Nederland eens te achterhalen, 8 jaar na de bouw, in het privaat geborgde stelsel.

De brief van de minister geeft een helder beeld van de gebreken in het stelsel, maar biedt onvoldoende oplossingen. Er gaat verder gestudeerd worden waar directe aanpak mogelijk en zeer gewenst is, en er wordt direct begonnen waar de structuur ervoor ontbreekt. Bovendien wordt er geen enkel kader gesteld om de private borging te toetsen.

We komen dan ook tot de conclusie dat de brief op onderdelen aanpassing behoeft en dat de 7 aangegeven vervolgstappen in een wat merkwaardig daglicht staan. De eerste drie stappen zijn al zonder toepassing van aanbestedingsregels op gang gebracht, waarbij het de vraag is of er wel sprake is van de juiste personen en de juiste organisatie op de juiste plaats en of wel in de goede richting de voorliggende problematiek wordt aangepakt. Over de punten 4 t.m. 7 is al zoveel bekend dat verdere vertraging door het uitvoeren van nadere studies leidt tot kostbaar tijdsverlies,